ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

Parecer

Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª (CDS-PP)

Autor: Deputado Ricardo Leão (PS)

Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª (CDS-PP) – Estabelecimento do prazo mínimo de 120 dias para a disponibilização dos formulários digitais da responsabilidade da Autoridade Tributária.

PARTE I – CONSIDERANDOS

- **Nota Introdutória**
- **Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa**
- **Enquadramento legal e antecedentes**

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

- **Nota Introdutória**

O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª - *Estabelecimento do prazo mínimo de 120 dias para a disponibilização dos formulários digitais da responsabilidade da Autoridade Tributária.*

A presente iniciativa foi apresentada por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, no âmbito e termos do poder de iniciativa, consagrados no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como no artigo 118.º, no n.º 1 do artigo 123.º e na alínea b) do n.º1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Nos termos do n.º 1 artigo 119.º do RAR, a iniciativa assume a forma de projeto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objetivo e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo com os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

A discussão na generalidade do Projeto Lei em apreço encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 22 de fevereiro de 2018.

De acordo com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, conhecida como Lei Formulário, para cumprimento da legística formal, sugere-se que, em caso de aprovação, se insira a indicação de que se procede à alteração da Lei Geral Tributária.

A iniciativa nada dispõe quanto à sua entrada em vigor, aplicando-se por isso a regra fixada no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que determina que, na falta de fixação de dia, os atos legislativos entram em vigor no quinto dia após a publicação.

Nesta fase do processo legislativo o Projeto de Lei em análise não levanta outras questões quanto ao cumprimento da Lei Formulário.

O Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª foi admitido, anunciado e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

A presente iniciativa legislativa deu entrada na Assembleia da República a 26 de janeiro de 2018, foi admitida a 29 de janeiro e na mesma data baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA).

- **Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa**

As obrigações declarativas das obrigações fiscais são feitas através do Portal das Finanças, o atraso nestas obrigações está sujeito a coimas. Para o cumprimento das obrigações fiscais é necessário que a Autoridade Tributária disponibilize os formulários digitais no portal atempadamente.

Segundo o CDS-PP "tem sido recorrente ao longo dos anos o facto de estes formulários serem disponibilizados tarde, encurtando assim, e em muito, o prazo legal em que teoricamente seria possível cumprir a obrigação fiscal. Isto tem dado origem também a inúmeras solicitações para que os prazos de cumprimento sejam prorrogados. Algumas vezes a prorrogação tem acontecido, outras não, dependendo da vontade do Governo".

O CDS-PP propõe a existência de um prazo de referência mínimo de 120 dias entre a disponibilização dos formulários digitais no Portal das Finanças e o cumprimento da obrigação declarativa. "Se o Estado não cumprir, então o prazo para o cumprimento da obrigação pelo contribuinte é automaticamente prorrogado. E é prorrogado exatamente pelo mesmo número de dias que tiver durado o atraso do Estado".

- **Enquadramento legal e antecedentes**

Citando a Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª, "A Lei Geral Tributária (LGT) foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro. Desde então, esta lei já conheceu mais de 40 versões, a mais recente das quais resultante do Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. A lista de todas as alterações pode ser consultada no sítio eletrónico do Diário da República Eletrónico, assim como uma versão consolidada do diploma. No sítio eletrónico da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa é possível consultar cada uma das versões desta lei".

De acordo com a Nota Técnica as "diversas alíneas do n.º 3 do artigo 59.º (que é objeto da proposta de alteração em análise) estabelecem imposições à Administração Tributária. Em contrapartida, a colaboração dos contribuintes com a administração tributária encontra-se definida no n.º 4.

De acordo com o n.º 2, presume-se a boa-fé da atuação dos contribuintes e da administração tributária.

Este artigo 59.º insere-se no capítulo I (Regras gerais) do Título III (Do Procedimento Tributário) da LGT, que, além deste princípio da colaboração, consagra outros princípios, como o do Procedimento tributário (artigo 55.º), Da decisão (artigo 56.º), do Inquisitório (artigo 58.º) ou da Participação (artigo 60.º)".

Sugere-se a consulta da Nota Técnica, que consta na Parte IV – Anexos deste parecer, para consulta detalhada do enquadramento legal da presente iniciativa.

Verificou-se que não se encontram em apreciação, na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, iniciativas com matéria conexa.

Neste momento não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª (CDS-PP), a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que o Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª (CDS-PP) – Estabelecimento do prazo mínimo de 120 dias para a disponibilização dos formulários digitais da responsabilidade da Autoridade Tributária reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, de 21 de fevereiro de 2018

O Deputado Autor do Parecer

(Ricardo Leão)

A Presidente da Comissão

(Teresa Leal Coelho)

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Projeto de Lei n.º 743/XIII/3.ª (CDS-PP)

Estabelecimento do prazo mínimo de 120 dias para a disponibilização dos formulários digitais da responsabilidade da Autoridade Tributária.

Data de admissão: 29 de janeiro de 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Ana Vargas (DAPLEN), Tiago Tibúrcio (DILP), e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 14 de fevereiro de 2018.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), através da presente iniciativa, pretende fixar um prazo de antecedência de cento e vinte dias para a disponibilização de formulários digitais destinados ao cumprimento de obrigações fiscais, por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no Portal das Finanças..

O CDS-PP enquadra esta proposta no que considera ser uma prática habitual da AT, de disponibilizar os formulários demasiado tarde e já dentro do prazo legal para o cumprimento da obrigação fiscal.

Ainda nesse sentido, propõe o CDS-PP que, caso a AT não cumpra este prazo, o prazo de cumprimento da obrigação declarativa seja prorrogado pelo mesmo número de dias de atraso na disponibilização dos referidos formulários.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa foi subscrita e apresentada à Assembleia da República por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea g) do artigo 180.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa, bem como na alínea f) do artigo 8.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assumindo esta iniciativa legislativa a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, apresenta-se redigida sob a forma de artigos, com uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, sendo precedida de uma breve exposição de motivos, em conformidade com os requisitos formais previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral. De igual modo, observa os limites à admissão de iniciativas impostos pelo n.º 1 do artigo 120.º do RAR, pois não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O presente projeto de lei deu entrada a 26 de janeiro de 2018, foi admitido no dia 29 de janeiro, tendo nessa data baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª). Foi anunciado na sessão plenária de 31 de janeiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, designada lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e posteriormente, quando da redação final.

Assim, cumpre referir que o título da iniciativa em apreço observa o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que traduz sinteticamente o seu objeto; contudo deverá ponderar-se, em caso de aprovação, a inserção de indicação de que procede à alteração da Lei Geral Tributária (LGT).

No que respeita ao número de ordem da alteração, sublinha-se que se trata de uma lei fiscal, que sofre alterações frequentes, nomeadamente por via do Orçamento do Estado, sendo que também os diplomas anteriores que introduziram alterações à LGT não mencionam o número de ordem, nem no articulado procedem à sua identificação. Esta opção, contrária ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário[1], pode ser ponderada, pela razão já aduzida e ainda por ser irrelevante a enunciação das alterações (44) - cujo elenco, a ser incluído, faria com que o artigo do objeto fosse superior a todo o articulado da lei – atendendo à existência de versões consolidadas disponíveis *on line* aos utilizadores. Todavia, e por uma questão de respeito pelo determinado legalmente, sugerimos que esta indicação seja efetuada, no articulado da iniciativa – caso seja aprovada -, sem prejuízo de, por este meio, se suscitar, junto do legislador, a pertinência e exequibilidade da atual solução legal.

Apesar das alterações já sofridas, não se sugere a sua republicação, por, através de uma interpretação extensiva, que já foi anteriormente adotada em casos semelhantes, se equiparar a Lei Geral Tributária a um código, caindo assim na exceção prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a códigos.

[1] *"Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas".*

A iniciativa nada dispõe quanto à sua entrada em vigor, aplicando-se por isso a regra fixada no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que determina que, na falta de fixação de dia, os atos legislativos entram em vigor no quinto dia após a publicação.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Lei Geral Tributária (LGT) foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro. Desde então, esta lei já conheceu mais de 40 versões, a mais recente das quais resultante do Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. A lista de todas as alterações pode ser consultada no sítio eletrónico do Diário da República Eletrónico, assim como uma versão consolidada do diploma. No sítio eletrónico da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa é possível consultar cada uma das versões desta lei.

Muito concretamente, a iniciativa sob apreciação propõe-se introduzir uma alteração ao n.º 3 do artigo 59.º da LGT, aditando-lhe uma alínea relativa à disponibilização de formulários digitais para cumprimento de obrigações tributárias. Este artigo tem como epígrafe "Princípio da colaboração", tendo já sido alterado por três vezes até chegar à sua redação atual (tendo sido também objeto de uma retificação), a saber, pelos seguintes diplomas:

• **Artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro**. *Novo n.º 7: "As comunicações previstas nas alíneas m) e n) do n.º 3 são efetuadas por via eletrónica."*
• **Artigo 149.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.** *Novas alíneas do n.º 3: "**m)** Informação ao contribuinte dos seus direitos e obrigações, designadamente nos casos de obrigações periódicas; **n)** A interpelação ao contribuinte para proceder à regularização da situação tributária e ao exercício do direito à redução da coima, quando a administração tributária detecte a prática de uma infracção de natureza não criminal."*
• **Artigo 107.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro**. *Altera alíneas b) e e) do n.º 3, n.º 5 e 6: "**b)** A publicação, no prazo de 30 dias, das orientações genéricas sobre a interpretação e aplicação das normas tributárias; **e)** A prestação de informações vinculativas, nos termos da lei; **5** - A publicação dos elementos referidos nos alíneas a), b), e), f) e i) do n.º 3 é promovida por meios electrónicos. **6** - A administração tributária disponibiliza a versão electrónica dos códigos e demais legislação tributária actualizada."*
• **Retificado pela Declaração de Rectificação n.º 7-B/99, de 27 de fevereiro.**

Importa referir que este princípio da colaboração remete, primeiramente, para um desenvolvimento do princípio da colaboração previsto na Constituição da República Portuguesa, no n.º 2 do artigo 266.º, que vai desde "a informação normal à informação vinculativa", passando pelo "esclarecimento de dúvidas" e "o reconhecimento de direitos dos interessados tributários" (Glória Teixeira, 2017[2]). Noutro plano, este é igualmente uma decorrência do princípio da colaboração da Administração com os particulares (v.g. Lima Guerreiro[3]) que integra o Código do Procedimento Administrativo (atualmente no artigo 11.º).

De acordo com este preceito do CPA, "os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações" (n.º 1). Ou seja, conforme salientam diversos autores[4], este princípio da colaboração em que assenta o procedimento tributário tem um sentido bilateral, recíproco, e não meramente unilateral. Segundo Lima Guerreiro, este princípio pretende ter uma função garantística, assim como reforçar a eficácia da atividade tributária e o controlo dos cidadãos sobre "uma Administração que se exige aberta".

As diversas alíneas do n.º 3 do artigo 59.º (que é objeto da proposta de alteração em análise) estabelecem imposições à Administração Tributária. Em contrapartida, a colaboração dos contribuintes com a administração tributária encontra-se definida no n.º 4.

De acordo com o n.º 2, presume-se a boa-fé da atuação dos contribuintes e da administração tributária.

Este artigo 59.º insere-se no capítulo I (*Regras gerais*) do Título III (*Do Procedimento Tributário*) da LGT, que, além deste princípio da colaboração, consagra outros princípios, como o do *Procedimento tributário* (artigo 55.º), *Da decisão* (artigo 56.º), *do Inquisitório* (artigo 58.º) ou da *Participação* (artigo 60.º).

Em termos de antecedentes parlamentares, cumpre referir que não se encontraram iniciativas sobre a matéria em causa.

---

[2] Glória Teixeira, 2017, "Lei Geral Tributária e Regime Arbitral Tributário: LGT e RAT", Lexit.

[3] António Lima Guerreiro, 2001, "Lei geral tributária anotada", Lisboa : Rei dos Livros (disponível na Biblioteca da Assembleia República).

[4] Lima Guerreiro (2001); Glória Teixeira (2017).

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

Com vista a determinar a existência de disposições conexas com a questão *sub judice* (nomeadamente, ao nível do princípio da confiança) procedeu-se à consulta do quadro legal em matéria fiscal nos ordenamentos de Espanha e Reino Unido.

ESPANHA

A lei geral tributária foi aprovada em Espanha pela *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.* Este diploma prevê várias obrigações para a administração tributária. Entre estas, contam-se as obrigações constantes da *Sección 2. Información y asistencia a los obligados tributários*, nomeadamente o dever de *información y asistencia a los obligados tributários (Artículo 85).* Estes incluem a *Comunicaciones y actuaciones de información efectuadas por los servicios destinados a tal efecto en los órganos de la Administración tributaria [(al b)]* ou a *Asistencia a los obligados en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias (al. e)].*

O artigo 86.º prevê obrigações de publicação por parte do Ministério das Finanças, nomeadamente de textos normativos em matéria tributária, que devem também estar acessíveis através da Internet.

O artigo 87.º (*Comunicaciones y actuaciones de información*) determina outras obrigações de informação por parte da administração tributária.

Compulsado o referido quadro normativo, não foi possível identificar uma obrigação com a mesma natureza da que é objeto da iniciativa em análise (sobre disponibilização dos formulários digitais).

REINO UNIDO

O Governo britânico publica, desde 1986, uma *Taxpayers' Charter*, documento que pretende definir o conjunto de princípios fundamentais que regem a administração fiscal e, sobretudo, os direitos e obrigações dos contribuintes e da administração fiscal.

De acordo com a *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005 (CRCA 2005, s 16A(2))*, esta carta deve incluir padrões de comportamento e valores que a administração fiscal deve prosseguir ao lidar com as pessoas no exercício das suas funções.

A versão mais recente desta carta é de 2016 e designa-se por "*Your Charter*". Assentando numa base de "confiança e respeito mútuos", *Your Charter* identifica os direitos e deveres dos contribuintes. Entre os direitos elencados contam-se o direito ao respeito e tratamento justo ou

o de receber um serviço útil, eficiente e eficaz (por parte da administração). Tendo em conta a iniciativa em apreciação, não se apurou a existência nesta carta (ou noutro documento) de qualquer preceito acerca da disponibilização dos formulários digitais para cumprimento das obrigações tributárias.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.